

FOKUS: NATO 70

Utsettelsen av utslettelsen: NATOs atomvåpen i 70 år

Johannes Gullestad Rø

Institutt for forsvarsstudier, Forsvarets høyskole

Sammendrag

Introduksjonen av atomvåpen representerte et tidsskille i internasjonal politikk på grunn av våpenenes grenseløse ødeleggelsespotensiale. Det var NATOs skjebne å danne fortropp i denne nye æraen. Atomvåpen har i 70 år vært den viktigste kilden til sikkerhet så vel som til usikkerhet for NATO. For Norge har atomvåpen vært både besværlig og beleilig. Basepolitikken, atompolitikken og anløpspolitikken begrenset Norges befatning med NATOs atomvåpen. Samtidig har NATOs trussel om atomvåpenbruk vært en bunnplanke i norsk forsvarspolitik. Operasjonelt har Norge heller ikke vært avskåret fra NATOs atomvåpenpolitikk. Etter den kalde krigen ble betydningen av atomvåpen i NATOs forsvarsplanlegging redusert. Nå er mange av problemstillingene vendt tilbake. Det er en vedvarende stormakspolitisk fellesinteresse, og et ansvar for NATO, å gjøre utsettelsen av utslettelsen permanent.

Nøkkelord: NATO · atomvåpen · norsk atomvåpenpolitikk · konvensjonelle våpen

Innledning

Konfrontert med en ny begivenhet i internasjonal politikk, er det sjelden erfarne betraktere befinner seg i en tilstand av fullkommen forvirring. Stort sett foreligger det historiske kilder til kunnskap eller relevant filosofering som analytisk kan ramme det nye inn. Med introduksjonen av atomvåpen i internasjonal politikk i

*Kontaktinformasjon: Johannes Gullestad Rø, e-post: jro@oslo.mil.no

©2019 Johannes Gullestad Rø. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and to remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially, provided the original work is properly cited and states its license.
Citation: Johannes Gullestad Rø (2019). Utsettelsen av utslettelsen: NATOs atomvåpen i 70 år. *Internasjonal Politikk*, 77(1): 95–107. <http://dx.doi.org/10.23865/intpol.v77.1627>

1945, stod saken annerledes. Det fantes, skriver Joseph Nye (i Futter, 2015, s. 1), «no precedent for the challenge that nuclear weapons present[ed] to our physical and moral lives».

Da militærstrategen Bernard Brodie så overskriften på New York Times 7. august 1945, *First Atomic Bomb Dropped on Japan*, utbrøt han til sin kone: «Everything that I have written is obsolete» (Kaplan, 1983, s. 10). Det Brody forstod var at atomvåpen tvang frem ny tenkning om krigføringens rolle i forbindelsene mellom stater. Fremdeles, snart 75 år senere, er de strategiske implikasjonene av atomvåpen vanskelig å få fullstendig grep om.

Da NATO ble etablert, 4. april 1949, var dette militærteknologiske paradigmeskiftet ikke absorbert av samtiden. «The atom bomb simply was there», som Olav Riste (1985, s. 10) skriver, men «no theory or strategic doctrine of nuclear deterrence which lent itself to discussion». Den strategiske forståelsen var de første årene etter verdenskrigen heller ikke velutviklet nok til å omsettes i en distinkt atomvåpenpolitikk (Judt, 2005, s. 147). Dessuten var atomvåpenarsenalene foreløpig små og leveringsmidlene begrenset. I USA ble det heller ikke umiddelbart akseptert at atomvåpnene var «the decisive weapon» (Etzold, 1985, s. 289).

I NATO innså man fra første stund hvilket strategiske aktivum atomvåpnene representerte. Winston Churchill (i Yost, 2011, s. 1412) uttalte like før undertegnelsen av Atlanterhavspakten at Europa allerede ville vært kommunistisk «but for the deterrent of the atomic bomb in the hands of the United States». Allerede i NATOs første offisielle strategidokument, DC 6/1 fra 1949, het det at alliansen skulle «insure the ability to carry out strategic bombing promptly by all means possible and with all types of weapons, without exception» (i Wheeler, 2001, s. 123). På papiret innebar denne strategien at et sovjetisk angrep kunne blitt besvart med atomvåpen selv om andre utveier trolig ville blitt forøkt først (Heuser, 1995, s. 42).

Etableringen av en atomparaply var strategisk viktig fordi NATO derved hadde et militærteknologisk fortrinn stilt overfor Sovjetunionens konvensjonelle overlegenhet. Men fordi atomladningene foreløpig var få og leveringsmidlet begrenset til fly, var det vel så viktig at atomparaplyen gav Vest-Europa en nødvendig «psychological reassurance» (Howard, 1985, s. 16). Atomparaplyen signaliserte til samtlige NATO medlemmer at USA hadde bestemt seg for å alliere seg med og involvere seg i Europa. Det var betryggende, men langt fra selvsagt.

Samtidig var tenkningen omkring dette nye fenomenet uferdig. Utviklingen gikk dessuten raskt, og trusselen fra Sovjetunionen var ikke statisk. Begge parters strategiske tilpasning til hverandre var preget av ideologiske motsetninger, mistro og fiendskap. I vesten forble det en konstant bekymring hva Sovjetunionen *kunne* foreta seg (Heuser, 1995, s. 38). Et dimensjonerende antakelse var at Sovjetunionen ville motarbeide «permanent and peaceful coexistence», som George Kennan (1946) uttrykte det i *The long telegram*. Da det i 1949, bare måneder etter at Atlanterhavspakten var trådt i kraft, ble det klart USAs monopol på atomvåpen var opphevet, fikk

antakelsen økt troverdighet. Siden den gang, har atomvåpen har vært den viktigste kilden til sikkerhet så vel som usikkerhet for NATO.¹

Hvis NATOs meritter først skal markeres, er den 70 år lange *utsettelsen av utslettelsen* den viktigste. Målet med denne artikkelen er å gi en kortfattet fremstilling av de *strategiske* problemstillingene atomvåpnene utløste for NATO og medlemslandet Norge.²

Atomalderen: farvel konvensjonell?

Introduksjonen av atomvåpen representerte et tidsskille i internasjonal politikk. Det måtte tenkes nytt om hvilken funksjon disse våpnene kunne få i krig, konflikt og i etableringen av orden. Fortidens våpen, så vel som de strategiske analysene og teoriene de gav opphav til, var brått *konvensjonelle*. Behovet for ikke-konvensjonell nytenkning betydde selvsagt ikke at konklusjonene gav seg selv eller at de var entydige. Tvert imot gjorde samspillet mellom teknologi, strategi, politikk, økonomi og etikk problemstillingene som atomvåpen reiste krevende.

En kompliserende faktor for NATO var den interne tillitsutfordringen som oppstod ved at det var amerikanske atomvåpen, under amerikansk kontroll, som garanterte for sikkerheten til de fleste allierte – såkalt utvidet avskrekking. En hovedgrunn til at både Storbritannia og Frankrike anskaffet egne atomvåpen tidlig i den kalde krigen, henholdsvis 1952 og 1960, var usikkerheten knyttet til om USAs utvidede atomgarantier var troverdige (Futter, 2015, s. 80). Mange av problemstillingene NATO basket med skulle komme til å kretse rundt dette tema.

Utfordringene med atomvåpen ble forsterket av at teknologiutviklingen gikk raskt, eksempelvis hvilke leveringsmidler som stod til rådighet, våpnenes klargjøringstid og

¹ Den grundigste fremstillingen av artikkelens tema, som forfatteren har hatt stor nytte av under arbeidet, er Skogrand og Tamnes (2001), *Fryktens likevekt. Atombomben, Norge og Verden, 1945–1970*. «Herregud! Hvor dum har man lov til å være[?]», spurte Stein Ørnhoi (2001) forfatterne i sin anmeldelse av boken, som kunne hatt tittelen: Slik fanden leser Bibelen.

² Det innebærer at en helt sentral dimensjon ved atomvåpnene, nemlig hvordan storsamfunnet og den politiske offentligheten ble berørt, ikke tematiseres. Dette er en dramatisk avgrensning ettersom atomvåpen reiste problemstillinger som strakte seg langt utover det militærfaglige. Det eksistensielle problemet som våpnene representerte, gjorde at atomvåpen i hele etterkrigstiden ble et sentralt samfunnsanliggende. Dels handlet dette om at myndighetene måtte utvirke praktiske beredskapstiltak som angikk folks dagligliv: tilfluktsrom, gassmaskebeholdninger og informasjon om strålevern. Viktigere var likevel plassen atomvåpen opptok som offentlig stridstema. Mange ulike grupper fikk store moralske anfektelser knyttet til våpnene og mobiliseringen overskred tradisjonelle skillelinjer. I opprøret mot atomvåpen kunne fredsaktivister, venstre-radikalere, teologer og konservative danne felles front. I Norge ble holdning til atomvåpen en sentral konfliktlinje i partipolitikken, illustrert av splittelsen av Arbeiderpartiet i 1961 og dannelsen av Sosialistisk Folkeparti (Rossavik, 2011). I 1957 utløste Albert Schweitzers henstilling om full stans i atomprøvesprengninger en kampanje som samlet 250 000 underskrifter (Skogrand & Tamnes, 2001, s. 107). Denne dimensjonen ved atomvåpen, hadde fortjent mer enn en fotnote.

størrelsen på den eksplosive kraften i bomben, noe som fordret stadig tilpasning av tenkningen. Dessuten var implikasjonene av å foreta seg noe, enten overilt eller veloverveid, som kunne tilskynde katastrofen, en konstant bekymring. Det var NATOs skjebne som allianse å danne fortropp i denne nye æraen. Det var en «læringsprosess» og politikktutformingene bærer også preg av, om ikke umodenhet, så å ha blitt til i en brytningstid (se Skogrand & Tamnes, 2001, s. 34).

Det som gjorde atombomben ikke-konvensjonell var dens grenseløse ødeleggelsespotensial. Atombomben, og fra 1952–3 hydrogenbomben, sprengte skalaen for ødeleggelse man hadde operert med så lenge konvensjonelle våpen var enerådende. Dette innebar at nyttekalkyler i forbindelse med krig ble absurde. Det holdt ikke lenger å ta høyde for enorme ødeleggelser, oppgivelse av politisk autonomi og endrede statsgrenser i krigskalkylen. Man måtte gjøre regning med ødeleggelser som kunne true statens eksistens.

I konvensjonelle konfrontasjoner hadde krigens utfall vært prisgitt en rekke variable faktorer som mengden og typen stridskrefter, operative strategier, befolkningens offervilje, geografi, ledelse, friksjon og tilfeldigheter. Den utfordrede part hadde normalt hatt tid til tilpasning og mottiltak som kunne påvirke krigsforløpet og utfallet av krigen. At mange faktorer av potensielle betydning var i spill, gjorde at det ofte knyttet seg usikkerhet til krigenes forløp og dens utfall. Derfor var det mulig å tro at man kunne beseire sin motstander til en akseptabel pris. For beslutningstakerne gav det mening å *vekte* sannsynligheter. Med atomvåpen stod saken annerledes. Som Kenneth Waltz (2008, s. 280) treffende skriver, fokuserte atomvåpen beslutningstakerens «attention not on the probability of victory but on the possibility of annihilation». Det er vanskelig å tenke seg et mer krigstøylende og disiplinerende hensyn for en beslutningstaker enn muligheten for statens utslettelse.

Nettopp muligheten for utslettelse, og etterhvert, gjensidig utslettelse, preget konfrontasjonen mellom NATO og Sovjetunionen under hele den kalde krigen. Det er liten tvil om at denne stillingskrigen, ofte beskrevet som Mutually Assured Destruction (MAD), virket stabiliserende, ikke minst etter at begge partene i konflikten fikk troverdig annenslagsevne fra midten av 1950-tallet. Beslutningstakerne i NATO og Sovjetunionen var, etter dette, innforstått med at et atomangrep ville kunne gjengjeldes og at begge parter var i stand til å påføre den andre part enorme ødeleggelser uavhengig av hvem som angrep først.

I tråd med denne logikken konkluderte Storbritannias utenriksminister, Harold Macmillan allerede i 1955, med at krig er en «absurd option» (i Heuser, 1995, s. 40). «We agree with the US perception that major war, fought with nuclear forces, is becoming increasingly unlikely» het det tyske forarbeidet til president Kennedy's besøk i juni 1963, «as the destructive power of nuclear weapons...threatens the existence of these states» (Heuser, 1995, s. 41). Gaddis' (1987) poeng om at den gjensidige frykten for utslettelse var en viktig årsak til «den lange freden» mellom USA/NATO og Sovjetunionen, er ikke omstridt.

Samtidig kan dette poenget overspilles. Eric Hobsbawm (1994, s. 229) skriver at muligheten for gjensidig utsettelse, gjorde at USA og Sovjetunionen «avskrev» krig som et politisk instrument: «both superpowers plainly abandoned war as an instrument of policy against one another, since it was the equivalent to a suicide pact». Om aldri så logisk, samsvarer denne fremstillingen dårlig med hva som utspilte seg i praksis.

For atomkrig var på ingen måte avskrevet. Et raskt blikk på NATOs strategiske og operative planlegging og USAs jakt på teknologisk og numerisk overlegenhet, vil avdekke at krig, også atomkrig, vedvarte å være et aktuelt politisk instrument. Med full visshet om atomvåpenkalkylens absurditet, planla man for krig (i lang tid sågar for forkjøpskrig og massiv gjengjeldelse). Den tilbakevendende bekymringen i USA og NATO for at Sovjetunionen skulle oppnå numerisk overlegenhet, enten det dreide seg om bombefly, missiler, eller atomstridshoder, er uttrykk for at muligheten for et kjernefysisk slag inngikk i de strategiske vurderingene. Som Skogrand og Tamnes (2001, s. 30) skriver var det en «ganske utbredt oppfatning i den første tiden etter annen verdenskrig at atomkrig kunne føres og krigen vinnes, selvom skadene ville bli store». I 1962 hadde USAs Single Integrated Strategic Command (SIOP) planene klare for et forsøksangrep som ville involvere 3423 atomvåpen, med estimerte dødstall på rundt 300 millioner mennesker (Kaplan, 1983, s. 269). Fred Kaplan (1983) dokumenterer at det ble reflektert over atomkrig blant forsvarsintellektuelle i USA helt frem til Ronald Reagans presidenttid og refleksjonen fortsatte frem til 1990-tallet. Så krig var definitivt ikke avskrevet som politisk instrument.

En annen nyanse som blir borte hvis man overspiller selvmordspaktslogikken og stabiliteten den utløste, er at atomvåpnene henstilte både NATO og Sovjetunionen i en paradoksal situasjon: Trusselen om bruke atomvåpen led av et *troverdighetsproblem* fordi begge parter visste at de hadde like mye å frykte ved en slik krig. Av denne grunn vedble konvensjonelle våpen og overveielser å være viktige. Muligheten for såkalte «begrensede kriger» (eng. «limited wars»), som ikke eskalerte til fullskala atomkrig, ble ikke utelukket. Tvert imot ble det «spent great amounts of money developing non-nuclear capabilities in Europe...[that] would have been utterly useless in the event of any war that was bound to become nuclear» (Schelling, 2006, s. 256). Liksom med andre revolusjoner, ble elementer av det «gamle regimet» videreført etter atomvåpenrevolusjonen også: En hovedutfordring for NATO under hele den kalde krigen, som fremdeles er med oss i dag, ble å finne den riktige balansen mellom konvensjonelle og ikke-konvensjonelle våpen. Det skulle riktignok vise seg krevende.

NATOs atomvåpenstrategier under den kalde krigen

Som nevnt, ble atomvåpnene innlemmet i NATOs strategi allerede fra desember 1949. Den viktigste grunnen var NATOs konvensjonelle underlegenhet i forhold til Sovjetunionen. Til tross for en enorm reduksjon av den Røde Arme etter verdenskrigen, var de gjenværende 175 divisjonene fremdeles egnet til å fremkalle frykt

(Njølstad, 2013, s. 292). NATO innså sårbarheten i denne asymmetrien og hadde i utgangspunktet ambisjon om å redusere den konvensjonelle underlegenheten.

Utbruddet av Koreakrigen i 1950, som fikk frykten for kommunismens ekspansjonstrang til å skyte i været, økte den politisk viljen til å prioritere sikkerhet. Bare i USA ble det frigjort enorme ressurser til militære formål. President Truman, som i 1949 hadde satt et omstridt tak på forsvarsutgiftene, måtte reversere beslutningen. Med det var impulsen gitt til en formidabel militær opprustning. I 1949 stod forsvarsutgiftene for 4,7 prosent av USAs BNP. Andelen var steget til 17,8 prosent i 1953 (Judt, 2005, s. 151). Da opprustningstakten nådde topp-punktet, i 1960, produserte USA 600 atomvåpen i måneden (Wheeler, 2001, s. 124).

Også i Europa bidro Koreakrigen til økte forsvarsprioriteringer. Under toppmøtet i Lisboa i 1952 satt NATO ambisiøse styrkemål, men det ble fort klart at styrkemålene aldri ville bli realisert (Holst, 1967, s. 93). De europeiske etterkrigsøkonomiene var for svake, og kostnadene, både økonomisk og politisk (særlig verneplikt), ved å utlikne russisk konvensjonell overlegenhet var for høye. Våpenhjelpen fra USA og NATOs infrastrukturprogram bidro fra 1950 til økt konvensjonell forsvarsevne, men utliknet ikke styrkeforholdet. En utilsiktet virkning av den konvensjonelle ubalansen var at NATOs avhengighet av atomvåpen økte. Uten dem, var NATO den underlegne part.

Doktrinen om massiv gjengjeldelse, som utviklet seg i USA for siden å bli introdusert for NATO, var en innrømmelse av at man ikke kunne måle seg med Sovjetunionen konvensjonelt. Da Eisenhowers utenriksminister, John Foster Dulles, lanserte strategien, som han også var den fremste arkitekten bak, i januar 1954, fremgikk det tydelig at doktrinen for Dulles var en dyd av nødvendighet: I overveiende grad lå det økonomiske hensyn til grunn.

Doktrinen om «massivt svar», også karakterisert som «New Look», impliserte at strategiske atomvåpen ville spille en avgjørende rolle ved en eventuell krig: Ved det miste tegn til utfordring, skulle man gjengjelde med uovertruffen ødeleggelseskraft. Det Dulles søkte å utnytte var atomvåpnenes særegenhet, nemlig muligheten for å avskrekke et angrep, *uten* å være i besittelse av et bunnsolid forsvar. På den måten så Dulles for seg at man kunne redusere den konvensjonell opprustningen til et nivå som var økonomisk bærekraftig.³ Konseptet fant veien inn NATOs dokument MC 48 i November 1954, men var samtidig gjenstand for diskusjon, og til dels tilpasning, det påfølgende tiåret.

Problemene med doktrinen var mange, og allerede da den ble kunngjort, var den i utakt med tenkingen blant toneangivende sivile atomvåpenanalytikere (Kaplan 1983). Et hovedproblem var at doktrinen gav NATO marginal taktisk fleksibilitet, fordi det på papiret forelå et vell av plausible scenarier, men kun én krigsopsjon.

³ Eisenhower-administrasjonens nye deklatoriske politikk, som også formelt ble nedfelt i NATO, ble ledsaget av en forsøk på «normalisere» atomvåpnene ved å avvikle skillet mellom konvensjonelle og atomvåpen og å fjerne det som er blitt betegnet som «the nuclear taboo» (Etzold, 1985, s. 295).

Doktrinen led dessuten av et påtrengende troverdighetsproblem ettersom sovjetiske annenslagskapasitet etterhvert var uomtvistelig. At NATO ville besvare et konvensjonelt angrep i liten skala med massiv gjengjeldelse med atomvåpen, når det trolig ville innebære å få en liknende salve i retur, manglet politisk så vel som psykologisk plausibilitet.

Dette troverdighetsproblemet økte i styrke etter Sovjetunionens prøveskyting med interkontinentale raketter i 1957 og «Sputniksjokket» samme år. Det var etter dette hevet over tvil at Sovjetunionen hadde kapasitet til å forvolde amerikanske storbyer enorme skader. Doktrinen om massive gjengjeldelse forutsatte derved, som det ble hetende, at USAs president var villig til å ofre millioner av amerikanske liv for å forsvare selv en liten krenkelse av Vest-Europas territorielle integritet. Usikkerheten knyttet til denne forutsetningene utløste det Holst (1967, s. 119) betegner som en «tillitskrise».

For å løse krisen og å bøte på troverdighetsproblemen etablerte man fra 1957 ordninger der atomvåpen kunne integreres i allierte lands styrker. Ordningen innebar at europeiske NATO-land oppbevarte amerikanske atomvåpen med tilhørende leveringskapasiteter også i fredstid. Tanken var at alliert medvirkning ville redusere troverdighetsproblemen ved at kostnader, ansvar og risiko ble delt på. Av stor betydning var også etableringen av ulike konsultasjonsordninger for planlegging, krisehåndtering og kommunikasjon. I 1962 utvirket man de såkalte «Athens Guidelines» som var begynnelsen på et viktig konsultasjonsregime i alliansen (Smith, 2004, s. 525). En annen viktig milepæl var opprettelsen av Nuclear Planning Group i 1967, som et permanent forum for multilateral atomvåpenkonsultasjoner. Gruppen bidro til langt større europeisk involvering i, medvirkning til og påvirkning på NATOs atomplanlegging (Stromseth, 1988, s. 183).

Allerede mot slutten av 1950-tallet var det oppstått utakt mellom den offisielle doktrinen og den operative planleggingen både i USA og NATO (Skogrand, 2004, s. 172). Man hadde innsett behovet for større operativ fleksibilitet og at avskrekkingen ville fremstå som mer troverdig hvis gjengjeldelsen stod i et rimeligere forhold til den uretten man ble påført. Selv om NATOs omlegging til doktrinen om fleksibel respons offisielt ikke kom før 1967, var overgangen i realiteten mer gradvis.

Det var Kennedy-administrasjonen som, etter et innspill fra Storbritannia i 1960, hadde utvirket den nye doktrinen, anført av forsvarsminister Robert McNamara og den nasjonale sikkerhetsrådgiver, McGeorge Bundy. Sistnevnte uttalte (i Gottfried & Blair, 1988, s. 53) det som var blitt opplagt for de fleste: «the current war plan is dangerously rigid». Doktrinen om fleksibelt svar innebar at man åpnet for mer differensierte tilsvarende til sovjetisk aggresjon, hvilket også muliggjorde, trodde man, gradvis og mer kontrollert eskalasjon. Tanken var, enkelt sagt, at muligheten for å snuble inn i en atomkrig førte til mer troverdig avskrekking enn trusselen om å spasere inn i den med åpne øyne (se Schelling, 1966).

Mens massiv gjengjeldelse hadde vært en glassklar doktrine, var doktrinen om fleksibel respons mer vag. Politisk var denne vagheten gunstig ettersom den gav rom for fortolkninger som kunne ivareta både amerikanske og europeiske bekymringer.

Den tilfredsstilte USAs interesse i å redusere risikoen for fullskala, strategisk atomkrig, samtidig som den gav europeerne en forsikring om at en konvensjonell krig i Europa raskt ville *kunne* eskalere.

At doktrinen var tvetydig med hensyn til i hvor stor grad alliansen belaget seg på atomvåpen, kompliserte den operative planleggingen, særlig avveiningen mellom konvensjonelle eller ikke-konvensjonelle kapasiteter. Det fantes riktignok retningslinjer for atomvåpenbruk nedfelt i NATO-dokumenter, for eksempel PPG fra 1969 og GPG fra 1986, men spørsmålet om under hvilke betingelser atomvåpen skulle introduseres, forble uklart besvart (Heuser, 1995, s. 47). Alternativet om å bruke atomvåpen først ble aldri forlatt, men nøyaktig når en krisesituasjon overskred terskelen for atomvåpenenes introduksjon, ble ikke nærmere spesifisert.

Blant endel europeiske ledere fikk strategien blandet mottakelse. Motforestillingerne handlet om at doktrinen innebar kostbar konvensjonell opprustning, men vel så viktig var at den nøret opp under frykten for at USA ville nøle med å bruke atomvåpen for å forsvare Europa. Det var først i januar 1967 at NATO vedtok en ny strategi, MC 14/3, langs disse linjer.

En tilbakevendende utfordring med implementeringen av doktrinen var å få på plass tilstrekkelige konvensjonelle kapasiteter for å sikre økt *reell fleksibilitet*. Kombinasjonen av reduserte europeiske forsvarsbudsjett, nedtrekk i antall NATO-divisjoner på sentralfronten, at Frankrike trakk seg fra NATOs integrerte kommandostruktur og at USAs involvering i Vietnam krevde ressurser, reiste spørsmål ved om NATO egentlig var i stand til å realisere doktrinens hensikt om å etablere en troverdig konvensjonell opsjon (Stromseth, 1988, s. 178–181). Doktrineomleggingen endret ikke det faktum at NATOs sikkerhet fortsatt hvilte tungt på atomvåpen.

Samtidig var introduksjonen av fleksibel respons en anerkjennelse av at atomvåpen alene ikke sikret overlegenhet i stormaktsrivaliseringen. Ambisjonen om å kompensere for sovjetisk konvensjonell slagkraft, som på 1960-tallet også tilpasset seg NATOs svakheter, gav støtet til enorm satsing i USA på konvensjonell militærteknologisk utvikling, ikke minst utover 1970-tallet (Tomes, 2014). Denne satsingen utnyttet fremskritt innen satellitt og robot-teknologi, og førte til utviklingen av det vi i dag betegner som konvensjonelle presisjonsvåpen. Utviklingen av denne kapasiteten var et barn av fleksibel respons.

Med omleggingen til fleksibel respons tok den kalde krigen «a few tentative steps in the direction of sanity», skriver Hobsbawm (1994, s. 242). Det ble med skrittet: Trass fluktuasjoner i trusselbildet gjennom 1970- og 80-tallet var det først med avviklingen av den kalde krigen at doktrinen om fleksibel respons formelt ble erstattet av et nytt, men liknende, konsept.

Norge og NATOs atomvåpen: En beleilig besværlighet

Konseptuelt fremstilles norsk alliansepolitikk i NATO som en balansegang mellom integrasjon og avskjerming (Tamnes, 1987). NATOs atomvåpenpolitikk utløste i

særlig grad spørsmålet om hvor sterkt Norge skulle *integreres* i forsvarssamarbeidet (ibid., s. 75). Både basepolitikken, atompolitikken og anløpspolitikken begrenset Norges bidrag til NATOs politikk på dette området. Samtidig, gitt Norges «fundamentale ambivalens til atomvåpnene» (Skogrand, 2004, s. 170), er det bemerkelsesverdig at Norge fra 1949 og fremover uforbeholdent aksepterte NATOs avhengighet av atomvåpnenes avskrekkende effekt. Til tross for nasjonal skepsis, også i partiene som satt i regjering, sluttet Norge i det store og hele lojalt opp om NATOs atomstrategier (Skogrand & Tamnes, 2001, s. 326). Atomvåpen var besværlig, men også beleilig for Norge: «Norge ønsket å ha fordelene av den sikkerhet som lå i det integrerte alliansesamarbeidet og i å være plassert under atomparaplyen, men ville unngå belastningen med å ha våpnene på egen jord» (Skogrand & Tamnes, 2001, s. 322).

Det var først i 1957 at det måtte utformes en politikk om norsk *befatning* med våpnene, altså spesifikt norske atomopsjoner både i krise/krig og i fred. Da spørsmålet kom opp om lagring av atomvåpen på norsk jord, inntok den norske regjeringen en avvisende holdning. Det norske standpunktet var «i utakt med alliansen» (Skogrand, 2004, s. 190), men kom likevel til å definere norsk atomvåpenpolitikk. Avvisningen var i overensstemmelse med, som Gerhardsen understreket i sitt innlegg under regjeringssjefmøtet i Paris i desember 1957, norsk politikk om «ikke å stasjonere fremmede stridskrefter på vårt territorium så lenge vi ikke er truet eller utsatt for angrep» (i Holst, 1967a, s. 119).

I forbindelse med U2-saken i mai 1960, da et amerikansk etterretningsfly på vei til Bodø ble skutt ned over Sovjetunionen, fant den sovjetiske regjering det «nødvendig å advare at hvis liknende provokasjoner gjentar seg fra Norges territorium, vil den bli nødt til å treffe behørig mottiltak (i Holst, 1967a, s. 144). Selv ikke en såpass skarp reaksjon endret Norges holdning. 1961 ble avvisningen bekreftet: Norges stilling til taktiske atomvåpen stod fast. I 1975 ble denne reservasjonspolitikken supplert av en ytterligere selvpålagt restriksjon, den såkalte «anløpspolitikken», som forutsatte at allierte lands fartøyer ikke hadde atomvåpen om bord (Skogrand & Tamnes, 2001, s. 164).

Norsk atomvåpenpolitikk illustrerer godt hvordan en småstats sikkerhetspolitikk skjer gjennom balansering av en rekke hensyn. For Norges del måtte ivaretagelse av sikkerhet balanseres mot allianseforpliktelser, regional stabilitet, nasjonal selvråderett og tilstrekkelig innenrikspolitisk oppslutning. Som Einar Gerhardsen (i Holst, 1967a, s. 161) utalte fra Stortinget i forbindelse med diskusjonen om Norges stilling til lagring av taktiske atomvåpen i 1961: man må «vurdere spørsmålet om innføring av atomvåpen i Norge ut fra de samme synspunkter som har ledet vår basepolitikk. Det betyr bl.a. at en ikke har kunnet legge ensidig vekt på snevert fagmilitære vurderinger, men har måttet se spørsmålet i en videre sammenheng».

Det er ingen tvil om at hensynet til «en videre sammenheng» innebar effektivisering av avskjermende tiltak som, isolert sett, kan ha redusert Norges sikkerhet. Avvisningen av taktiske atomvåpen stasjonert på norsk jord og anløpspolitikken, opprettholdt dessuten bildet av Norges «offisielle jomfruelighet» som forsvarsminister Rolf

Hansen utrykte det i 1979 (i Skogrand & Tamnes, 2001, s. 322). Det er samtidig to forhold som nyanserer «jomfruelighetsintrykket».

For det første: At Norges befatning med atomvåpen var svært begrenset, er riktig, men, i et strategisk perspektiv, også uviktig. Til tross for Norges selvpålagte begrensninger og eksemplene på at Norge avstod fra å involvere seg direkte i NATOs atomvåpenstruktur, lå likevel trusselen om gjengjeldelse med atomvåpen som en bunnplanke i norsk forsvarspolitik under hele den kalde krigen. At Norge unngikk å ha en sentral rolle i alliansens kjernefysiske krigsplaner, endrer ikke det faktum at Norge, i likhet med samtlige øvrige NATO-land, aksepterte «nødvendigheten» og «ønskeligheten» av å basere NATOs militære planer på en atomvåpenkapasitet (Berdal, 1997, s. 178). Når alt kommer til alt, er det vanskelig å peke på enkeltforhold av større betydning for norsk sikkerhet enn vår plassering under NATOs atomvåpenparaply.

Denne strategiske aksepten, hadde, for det andre, viktige operasjonelle implikasjoner, fordi det i den militære planlegging ikke gikk an å skille glassklart mellom kapasiteter som kunne understøtte konvensjonelle- og atomvåpenoperasjoner. Norge bidro for eksempel med navigasjon, flyplasser (ikke minst Andøya), lagringskapasitet (også for atomvåpen) og etterretning til en allianse hvis sikkerhet hvilte tungt på atomvåpenenes avskrekkende effekt. Norge hadde både et luftvernssystem (Nike Hercules) og et bakke-luft system (Honest John) som kunne utstyres med, og som sågar var fremstilt med sikte på, atomladninger (Skogrand & Tamnes, 2001, s. 234–244). Som Skogrand og Tamnes (2001, s. 326) understreker: «Norsk personell deltok i et integrert apparat som i krig kunne utføre kjernefysiske angrep. Norske myndigheter aksepterte på samme måte installasjoner som var sentrale i eksekveringen av allierte atomreaksjoner». Norge var med andre ord avskjermet, ikke avskåret, fra NATOs atomvåpenpolitikk. Også det er en presisering som nyanserer jomfruelighetsbildet.

Avslutning: Gamle problemstillinger vender tilbake

Etter den kalde krigen ble betydningen av atomvåpen i NATOs forsvarsplanlegging dramatisk redusert. Det var flere grunner til det. Russlands militære kapasiteter ble forringet langs alle dimensjoner samtidig som landet gikk fra å være en fiende til å bli en «partner» av NATO. USA reduserte, i lys av det endrede trusselbildet, sine atomvåpenarsenaler substansielt både i USA og i Europa. NATO hadde dessuten tilstrekkelig konvensjonell kapasiteter til å håndtere det som forelå av trusler. I konfliktene NATO engasjerte seg i militært (på Balkan, i Afghanistan og i Libya), var atomvåpen irrelevant. Nedbyggingen av atomvåpenenes betydning kulminerte i 2010 da NATO i sitt strategiske konsept beskrev trusselen fra atomvåpen som «extremely remote» (Strategic Concept, 2010, s. 14) og lanserte det som sin oppgave å «create the conditions for a world without nuclear weapons» (ibid., s. 23).

I dag fremstår formuleringen «extremely remote» inadekvat. Tiltakende russiske maktambisjoner det siste tiåret har vært ledsaget av økt prioritering av atomvåpen. I oktober 2015 uttalte Jens Stoltenberg (i Langberg, 2015) at «Atomvåpenbudskapet fra

Russland er destabiliserende, farlig og uberettiget». Amerikanske tankesmeder, som Kroenig og Slocombe (2014, s. 3), uttrykker bekymring for at Russland «has increased the declared role of nuclear weapons in its military thinking» og viser til moderniseringsprogram, doktrineutvikling og flere eksempler på fremsatte atomtrusler.

Bruusgaards (2016) fremstilling er mer subtil. Hun peker blant annet på at russisk tvil omkring nytten av atomvåpenavskrekking har bidratt til utviklingen av mer omfattende forsvarskonsepter, «a broader range of deterrent tools» (ibid., s. 15), som også inkluderer konvensjonelle og ikke militære verktøy (ibid., s. 10). Likevel vil atomvåpen være «a cornerstone of current and future Russian strategic-deterrence policy» (ibid., s. 11). Denne fremstillingen utdypes og bekreftes av Zysk (2018, s. 5): «strategic thinking, concepts and doctrinal documents; state armament programmes and deployments; and operational pattern demonstrated systematically in military exercises and training» tyder på økt russisk vektlegging av sin atomvåpenkapasitet.

I lys av denne utviklingen, men også av hensyn til atomvåpenenes økte betydning i andre regioner, ikke minst i Asia, er USA allerede i gang med å oppdatere sin atomvåpenpolitikk og å modernisere sitt arsenal. I Nuclear Posture Review (NPR) fra 2018, tas det blant annet til orde for å utruste flere våpenplattformer med atomstridshoder. USAs utmelding av INF-avtalen, begrunnet med russiske brudd på den, illustrerer dessuten at reguleringen av atomvåpen er mer krevende. NATO vil også måtte tilpasse sin atomvåpenpolitikk til et endret internasjonalt spenningsnivå.

Denne utviklingen vekker til live kjente problemstillinger fra den kalde krigen og samtidig mange av de samme moralske anføttelsene. Disse anføttelsene har ligget til grunn for prosessene, hovedsakelig i FN-regi, som har ledet frem til Traktaten om forbud mot kjernevåpen, vedtatt 7. juli, 2017. I NATOs gjeldende strategiske konsept vektlegges forpliktelse i forbindelse med rustningskontroll, nedrusting og ikke-spredning (Strategic Concept, 2010, s. 23), men samtlige NATO-land, også Norge, har likevel enten avholdt seg fra å stemme, eller stemt nei til denne FN-traktaten. 20. september 2017 het det i en enstemmig uttalelse fra NATOs råd (2017) at traktaten «disregards the realities of the increasingly challenging international security environment».

Norsk stemmegiving i FN vakte oppsikt i hjemlig opinion og bidro til at Audun Lysbakken, Petter Eide og Karin Andersen, alle fra Sosialistisk Venstreparti, fremmet et Dok. 8 forslag i Stortinget 10. oktober, 2017, med henstilling om at regjeringen utredet saken nærmere for Stortinget. Utredningen forelå 9. oktober 2018 (Regjeringen, 2018). Realitetene er, slår Utenriksdepartementets betenkning fast, at norsk tilslutning til Forbudstraktaten ville innebåret «folkerettslige forpliktelser som ikke ville vært forenlige med de politiske forpliktelsene vi har påtatt oss gjennom NATO». Og videre heter det at norsk tilslutning, som eneste NATO-medlem, ville vært «uansvarlig» (ibid.).

Dette er det mest aktuelle eksemplet på graden av norsk «integrasjon» i NATOs atompolitikk. Men det blir neppe det siste. Den såkalte «andre atomalderen» som står foran oss, med flere atomvåpenmakter, mer avansert teknologi og mer

sammensatte konfliktmønstre, vil ha sine særegne kjennetegn. Nye problemstillinger vil måtte håndteres, både i NATO og i Norge. Da er det en åpenbar fordel at vi som betraktere i dag, til forskjell fra Bernard Brodie i 1945, ikke står på bar bakke analytisk. 70 år med variert historisk erfaring og ledsagende analytisk teoretisering, ligger bak oss. *Everything that is written is not obsolete.*

En moderat forpliktelse for NATO i møte med den «andre atomalderen» ville vært, basert på *kritisk* analyse av en 70 år lang læringsprosess, å formidle til dagens atomvåpenaktører hva som utgjør pilarene i en ansvarlig atomvåpenpolitikk. Mange vil trolig lytte, for det er en vedvarende stormakspolitisk fellesinteresse å gjøre utsettelsen av utslettelsen permanent.

Om forfatteren

Johannes Gullestad Rø er førsteamanuensis ved Institutt for forsvarsstudier ved Forsvarets høgskole der han bestyrer forskningsprogrammet Security in Northern Europe (SNE).

Referanser

- Berdal, M. R. (1997). *The United States, Norway and the Cold War, 1954–60*. London: MacMillan Press.
- Bruusgaard, K. V. (2016). Russian strategic deterrence. *Survival*, 58 (4), s. 7–26.
- Etzold, T. H. (1985). The end of the beginning ... NATO's adoption of nuclear strategy. I O. Riste (Red.), *Western security: The formative years. European and Atlantic defence* (s. 285–314). Oslo: Norwegian University Press.
- Futter, A. (2015). *The politics of nuclear weapons*. London: SAGE Publications Ltd.
- Gaddis, J. L. (1987). *The long peace: Inquiries into the history of the Cold War*. New York & Oxford: Oxford University Press.
- Gottfried, K. & Blair, B. G. (1988). *Crisis stability and nuclear war*. New York: Oxford University Press.
- Heuser, B. (1995). The development of NATO's nuclear strategy. *Contemporary European History*, 4 (1), s. 37–66.
- Hobsbawm, E. (1994). *The age of extremes, 1914–1991*. London: Abacus.
- Holst, J. J. (1967). *Norsk sikkerhetspolitikk i strategisk perspektiv. Bind I: Analyse*. Oslo: Internasjonal Politikk, Norsk Utenrikspolitisk Institutt.
- Holst, J. J. (1967a). *Norsk sikkerhetspolitikk i strategisk perspektiv. Bind II: Dokumentasjon*. Oslo: Internasjonal Politikk, Norsk Utenrikspolitisk Institutt.
- Howard, M. (1985). Introduction. I O. Riste (1985), *Western security: The formative years. European and Atlantic defence* (s. 11–22). Oslo: Norwegian University Press.
- Judt, T. (2005). *Postwar. A history of Europe since 1945*. New York: Penguin Books.
- Kaplan, F. (1983). *The wizards of Armageddon*. New York: Simon and Schuster.
- Kennan, G. (1946). The long telegram. *National Security Archive*. Hentet fra <https://nsarchive2.gwu.edu/coldwar/documents/episode-1/kennan.html>.
- Kroenig, M. & Slocombe, W. B. (2014). Why nuclear deterrence still matters to NATO. *Issue Brief*. Washington D.C.: Atlantic Council.
- Langberg, Ø. K. (2015, 8. oktober). Som et gufs fra Den kalde krigen er atomvåpen igjen på NATOs agenda. *Aftenposten*. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/verden/i/KbXX/Som-et-guf-fra-Den-kalde-krigen-er-atomvåpen-igjen-pa-NATOs-agenda>.
- NATOs råd (2017). *North Atlantic Council statement on the treaty on the prohibition of nuclear weapons*. Hentet fra https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_146954.html.
- Njølstad, O. (2013). Opp- og nedrustning. I H. H. Waage, R. Tamnes & H. H. Vik (Red.), *Krig og fred i den lange 20. århundre*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Nuclear Posture Review (2018). *Office of the Secretary of Defence*. Hentet fra <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF>.

- Regjeringen (2018). *Utredningen om traktaten om forbud om kjernevåpen (Forbudstraktaten). Oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak 448*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/utredning_forbudstraktat/id2614520
- Riste, O. (1985). Editor's Foreword. I O. Riste (Red.), *Western security: The formative years. European and Atlantic defence*. Oslo: Norwegian University Press (7–10).
- Rossavik, F. (2014). *SV. Fra Kings Bay til Kongens bord*. Oslo: Spartakus.
- Schelling, T. (1966). *Arms and influence*. New Haven and London: Yale University Press.
- Schelling, T. (2006). *Micromotives and macrobehavior*. New York og London: W. W. Norton & Company.
- Skogrand, K. (2004). *Norsk forsvarshistorie, Bind 4, 1940–1970, Alliert i krig og fred*. Bergen: Eide Forlag.
- Skogrand, K. & Tamnes, R. (2001). *Fryktens likevekt. Atombomben, Norge og verden, 1945–1970*. Oslo: Tiden Norsk Forlag.
- Smith, M. A. (2004). To neither use them nor lose them: NATO and nuclear weapons since the cold war. *Contemporary Security Policy*, 25 (3), s. 524–544.
- Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization* (2010). Brussels: NATO Public Diplomacy Division.
- Stromseth, J. E. (1988). *The origins of flexible response. NATO's debate over strategy in the 1960s*. Oxford: MacMillan Press.
- Tamnes, R. (1987). Integration and screening. The two faces of Norwegian alliance policy 1945–1986. I Tamnes, R. (Red.), *Forsvarsstudier VI. Årbok for forsvarshistorisk forskningscenter*. Oslo: Forsvarets Høgskole.
- Tomes, R. (2014, 20. november). The Cold War offset strategy: Assault breaker and the beginning of the RSTA Revolution. *Warontherocks*. Hentet fra <https://warontherocks.com/2014/11/the-cold-war-offset-strategy-assault-breaker-and-the-beginning-of-the-rsta-revolution/>
- Waltz, K. (2008). *Realism and international politics*. New York: Routledge.
- Wheeler (2001). NATO nuclear strategy, 1949–90. I G. Schmidt (Red.), *A history of NATO. The first fifty years. Volume 3* (s. 121–139).
- Yost, D. S. (2011). The US debate on NATO nuclear deterrence. *International Affairs* 87 (6), s. 1401–1438.
- Zysk, K. (2018). Escalation and nuclear weapons in Russia's military strategy. *The RUSI Journal*, Vol. 163 (2), s. 4–15.
- Ørnhoi, S. (2001, 31. mai). Galskapens tilforlatelighet. *Ny Tid*.

Abstract in English

The introduction of nuclear weapons profoundly changed international politics. It was the destiny of NATO to be the vanguard of this new era. For 70 years, nuclear weapons have been the most important source of security as well as insecurity for the alliance. Nuclear weapons were both troublesome and convenient for Norway. Norwegian basing policy, nuclear policy and policy on naval ship calls restricted Norwegian dealings with nuclear weapons. Yet, Norway enjoyed the benefits of NATO's nuclear policies and did not shield itself from piecemeal operational participation. With the end of the cold war, the significance of nuclear weapons were reduced. Today though, nuclear weapons issues are again shaping the security agenda. It is a common interest of the nuclear weapon states, and a responsibility of NATO, to secure that the 70-year history of non-use is extended indefinitely.

Keywords: NATO · nuclear weapons · Norwegian nuclear weapons policy · conventional weapons